

## BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ090495

### TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1012/2023, de 17 de julio de 2023

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 413/2022

### SUMARIO:

**Tarifa de utilización del agua y canon de regulación. Cuantificación.** La sentencia recurrida considera que yerra la sentencia de instancia en su pronunciamiento acerca del destinatario final del servicio, al ser el municipio y no los consumidores particulares, señalando que el objeto del recurso versa sobre el agua en alta y que la estructura tarifaria resulta inatacable y se ajusta al art. 111 bis TR Ley de Aguas. La *ratio decidendi* de la sentencia sobre este particular afirma que «La promulgación de la Directiva Europea 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en este ámbito plantea la necesidad de proteger el medio hídrico y mejorar el estado de las aguas para asegurar un desarrollo sostenible. En esta línea de actuación, el art. 9 de la Directiva considera la importancia de tener en cuenta el principio de recuperación de costes y que los precios sirvan como incentivo para mejorar la eficiencia en el uso del agua así de esta forma coadyuvar a la consecución de los objetivos ambientales que propugna. Hacer compatible el crecimiento y la prestación de servicios de agua a la población y las actividades económicas, con la conservación adecuada del medio hídrico, requiere que los precios sirvan para recuperar los costes que supone poner el recurso a disposición de los usuarios. Requiere también cada vez más que los precios reflejen la escasez y los costes de reponer y garantizar la calidad ambiental del medio hídrico. Junto a todo esto, además, los precios deben servir como incentivo para un uso eficiente y responsable del agua por parte de todos. La tarifa aprobada responde al principio de recuperación de costes y justa distribución entre municipios integrados en la entidad metropolitana en la medida en que responde a una participación de todos los municipios integrantes de la EMSHI en los costes de infraestructuras y redes y gastos generales para la accesibilidad al agua en alta de la que todos (municipios grandes y más pequeños) participan, siendo el padrón municipal un criterio determinante en la misma (como señala la EMSHI en su escrito a mayor potencial mayor consumo)». La cuota fija comprende los gastos generales, inversiones y amortización del plan de choque calculados aplicando el cociente del padrón de población por 12 meses y la cuota variable comprende la encomienda de gestión de plantas y el transporte y regulación aplicando el cociente del volumen de venta de agua en alta. la tarifa aprobada introduce, entre otros elementos, el de cuota fija por habitante, para sufragar los gastos fijos y las inversiones, que en absoluto es contraria ni al art. 111 bis del TRLA, ni a la jurisprudencia del TJUE respecto a la Directiva 2000/60/CE. En un análisis general, es compatible con aquellas normas la inclusión de una cuota o parte fija, junto a una cuota variable en el servicio de suministro en alta, que no se dirige a los usuarios finales del suministro de agua, sino a los Ayuntamientos integrados en la entidad metropolitana, de manera que corresponde a cada Ayuntamiento, también al recurrente, aplicar en las estructuras de tarifas de suministro de agua en baja, este sí dirigido a los usuarios finales, los mecanismos necesarios para dar cumplimiento al principio de recuperación de costes, mediante la fijación de tarifas por tramos progresivos que desincentiven el uso excesivo y suntuario del agua. El Tribunal fija como doctrina jurisprudencial que en un caso como el que es objeto de enjuiciamiento la estructura tarifaria del suministro en alta a los ayuntamientos integrados en un entidad metropolitana, es compatible con los principios del uso eficiente del agua, repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad, una tarifa de abastecimiento del agua potable como la examinada, que incluye una cuota fija, en función del número de habitantes del municipio que figuran en el padrón municipal, y otra variable, en función del consumo, imputando la mayor proporción del coste a la cuota fija. [Vid. ATS de 20 de julio de 2022, recurso n.º 413/2022 (NFJ087009) y STSJ de la Comunidad Valenciana de 17 de noviembre de 2021, recurso n.º 263/2019 (NFJ087010) que se confirma].

### PRECEPTOS:

RDLeg. 1/2001 (TR Ley de Aguas), art. 111 bis.

### PONENTE:

Don Rafael Toledano Cantero.

Magistrados:

Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ  
Don FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS  
Don RAFAEL TOLEDANO CANTERO  
Don DIMITRY TEODORO BERBEROFF AYUDA  
Doña MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.012/2023

Fecha de sentencia: 17/07/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 413/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 27/06/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.5

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 413/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1012/2023

Excma. Sra. y Excmos. Sres.

D. José Antonio Montero Fernández, presidente

D. Francisco José Navarro Sanchís  
D. Rafael Toledano Cantero  
D. Dimitry Berberoff Ayuda  
D.ª Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 17 de julio de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 413/2022, promovido por el Ayuntamiento de Alfafar (Valencia), representado por la procuradora de los Tribunales doña Paula Andrés Peiró, bajo la dirección letrada de don José Luis Noguera Calatayud, contra la sentencia núm. 901/2021, de fecha 17 de noviembre, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el rollo de apelación núm. 263/2019.

Comparecen como partes recurridas, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos, representada por el procurador don Julio Just Vilaplana, con la asistencia letrada de don Vicente Bóveda Soro, la Empresa Mixta Metropolitana, S.A., representada por la procuradora doña Asunción García de la Cuadra con la asistencia letrada de doña María D. Lerma Guisasola y el Ayuntamiento de San Antonio de Benagéber, representado por el procurador don Juan Miguel Alapont Beteta, bajo la dirección letrada de don Carlos Morales Ruiz.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero.

### ANTECEDENTES DE HECHO

#### Primero.

El presente recurso de casación se interpuso por el Ayuntamiento de Alfafar (Valencia) contra la sentencia núm. 901/2021, de 17 de noviembre, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, estimatoria del recurso de apelación núm. 263/2019 formulado por la Empresa Mixta Metropolitana, S.A. y por la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos frente a la sentencia de 11 de febrero de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valencia, que estimó el recurso contencioso-administrativo núm. 23/2018 instado por el citado consistorio en relación con la aprobación de la tarifa de abastecimiento de agua potable para el ejercicio de 2018.

#### Segundo.

La Sala de instancia estimó el recurso de apelación con sustento en los siguientes razonamientos:

"TERCERO. [...]

II. A la vista de la anterior distinción yerra la sentencia en su pronunciamiento acerca del destinatario final, pues como acertadamente señalan los apelantes, este es el municipio, no los consumidores particulares. El objeto del recurso versa sobre el agua en alta. El motivo de impugnación planteado por EMIMET referido al error de la sentencia sobre el destinatario de agua en alta debe ser estimado.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento Regulador del Servicio de Agua en Alta aprobado por acuerdo de la Asamblea de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos, en sesión celebrada el 3 de diciembre de 2015, son usuarios potenciales del servicio de suministro de agua potable en alta todos los Municipios que integran actualmente el Área Metropolitana de Valencia, así como los que en el futuro se incorporen a la misma.

[...]

SÉPTIMO. Infracción del art 111 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas al no ajustarse la tarifa a los principios establecidos en dicho precepto en relación con el uso racional del agua ante el incremento de la cuota fija y reducción de la cuota variable.

En primer lugar hay que señalar que la estructura tarifaria resulta inatacable a la vista de la firmeza del Acuerdo de 29/10/2014, acompañado como doc. 4 de la contestación.

En segundo lugar la determinación de la tarifa de agua en alta y su estructura de costes la ostenta la EMSHI a tenor de lo dispuesto en La Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, Disposición Adicional Única (2. A dicha entidad metropolitana le corresponde la competencia del servicio del agua en alta, la producción y suministro hasta el punto de distribución municipal), en relación con el artículo 74 de Ley 8/2010, mientras que la determinación de los costes del servicio de suministro de agua en baja corresponde a los municipios.

[...]

La promulgación de la Directiva Europea 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en este ámbito plantea la necesidad de proteger el medio hídrico y mejorar el estado de las aguas para asegurar un desarrollo sostenible. En esta línea de actuación, el artículo 9 de la Directiva considera la importancia de tener en cuenta el principio de recuperación de costes y que los precios sirvan como incentivo para mejorar la eficiencia en el uso del agua así de esta forma coadyuvar a la consecución de los objetivos ambientales que

propugna. Hacer compatible el crecimiento y la prestación de servicios de agua a la población y las actividades económicas, con la conservación adecuada del medio hídrico, requiere que los precios sirvan para recuperar los costes que supone poner el recurso a disposición de los usuarios. Requiere también cada vez más que los precios reflejen la escasez y los costes de reponer y garantizar la calidad ambiental del medio hídrico. Junto a todo esto, además, los precios deben servir como incentivo para un uso eficiente y responsable del agua por parte de todos.

La tarifa aprobada responde al principio de recuperación de costes y justa distribución entre municipios integrados en la entidad metropolitana en la medida en que responde a una participación de todos los municipios integrantes de la EMSHI en los costes de infraestructuras y redes y gastos generales para la accesibilidad al agua en alta de la que todos (municipios grandes y más pequeños) participan, siendo el padrón municipal un criterio determinante en la misma (como señala la EMSHI en su escrito a mayor potencial mayor consumo).

Procede estimar el recurso de apelación en este punto.

[...]"

El Ayuntamiento de Alfafar (Valencia) preparó recurso de casación contra la meritada sentencia mediante escrito presentado el 5 de enero de 2022, identificando como normas legales que se consideran infringidas el artículo 111 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas ["TRLA"], en conexión con la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (DOUE n° L 327 p. 0001-0073), por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas ["Directiva Marco del Agua"].

La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 12 de enero de 2022.

### Tercero.

Preparado el recurso en la instancia y emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, por auto de 20 de julio de 2022, la Sección de Admisión de esta Sala acuerda:

"2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Esclarecer si resulta compatible con los principios del uso eficiente del agua, repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad, una tarifa de abastecimiento del agua potable como la examinada, que incluye una cuota fija, en función del número de habitantes del municipio que figuran en el Padrón municipal, y otra variable, en función del consumo, imputando la mayor proporción del coste a la cuota fija.

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación el artículo 111 Bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".

### Cuarto.

Notificada la anterior resolución a las partes personadas y dentro del plazo fijado en el art. 92.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ["LJCA"], la representación del Ayuntamiento de Alfafar, mediante escrito registrado el 10 de octubre de 2022, interpuso el recurso de casación en el que aduce que "[...] la estructura tarifaria modificada para el ejercicio del 2018 no se ajustan a las exigencias legales establecidas en el art. 111.bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, por trasposición de la Directiva Marco Europea del Agua (DMA) con referencia 2000/60/CE, en donde se establece que las administraciones con competencias en materia de suministro de agua, deben establecer estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos, aplicando el conocido como "Principio de recuperación de costes" de manera que se incentive el uso eficiente del agua, contribuyendo a los objetivos medioambientales perseguidos por la normativa de referencia". Y añade que "[e]n el supuesto que nos ocupa, como ya se ha dicho, la tarifa aprobada viene en "premiar" el mayor consumo de agua, y se decide prescindir de este principio de eficiencia e imputar mediante cuota fija el coste por habitante cuando realmente debería vincularse al consumo" (págs. 15 y 18 del escrito de interposición).

Finalmente solicita el dictado de sentencia «[...] por la que se estime el presente recurso de casación en los términos interesados, y en consecuencia, case y anule la sentencia recurrida y estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Alfafar frente al Acuerdo de la Asamblea de la EMSHI de 8 de noviembre de 2017 en el sentido de anular y dejar sin efecto dicha Resolución, declarando vulnerados el art. 111.bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, por trasposición de la Directiva Marco Europea del Agua (DMA) con referencia 2000/60/CE, dado que dicho acuerdo no

resulta compatible con los principios del uso eficiente del agua, repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad que incluye una cuota fija en función del número de habitantes del municipio que figuran en el Padrón de habitantes y otra variable, en función del consumo, imputando la mayor proporción del coste a la cuota fija, de modo que el cumplimiento de este principio (ex art. 111.bis de TRLA y Directiva Comunitaria), debería quedar vinculado al consumo y no a la población, con imposición de costas a la parte recurrida de apreciar que ha actuado con temeridad".

## Quinto.

Conferido traslado de la interposición del recurso a las partes recurridas, la representación procesal de la Empresa Mixta Metropolitana, S.A. presenta, el día 1 de diciembre de 2022, escrito de oposición en el que insiste en que "[...] la estructura de la tarifa de 2018, y demás cuestiones analizadas, no vulneran en absoluto el art. 111 bis del TRLA ni la Directiva Europea 2000/60/CE, ya que tanto uno como otra, en su art. 9, consideran la importancia de tener en cuenta el principio de recuperación de costes y que los precios sirvan como incentivo para mejorar la eficiencia en el uso del agua, añadiendo que hacer compatible el crecimiento y la prestación de servicios requiere que los precios sirvan para recuperar los costes que supone poner el recurso a disposición de los usuarios" (pág. 18 del escrito de oposición), y suplica a la Sala "[...] resuelva desestimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Alfafar, contra la Sentencia Núm. 901/2021, de 17 de noviembre de 2021, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Quinta, en el recurso de apelación 263/2019, con imposición de costas a la parte recurrente".

Por su parte, en escrito presentado el 14 de diciembre de 2022, la entidad metropolitana de servicios hidráulicos formula oposición al recurso de casación, en el que señala que, "[...] dado que la norma no se encuentra prevista para la relación existente entre quien se encarga de la captación, alumbramiento y embalse de los recursos hídricos y su gestión y almacenamiento en depósitos reguladores de cabecera de los distintos núcleos de población (agua en alta) con la Administración Pública suministradora (en nuestro caso el Ayuntamiento de Alfafar), para que ésta pueda suministrar agua al usuario final (agua en baja), lo que en su caso procederá declararse como criterio de unificación doctrinal es que el artículo 111 bis del TRLA no fija los principios de la regulación de tarifa para agua en alta, cual es la impugnada, sino los principios que han de respetarse para la repercusión de los costes del suministro de agua potable al usuario final por parte de la Administración Pública suministradora del agua en baja" (pág. 3 del escrito de oposición). En cuanto a la cuestión casacional aquí planteada, afirma que "[...] la tarifa aprobada resulta respetuosa con la Directiva comunitaria 2000/60/CE y los principios de repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad" (pág. 5), solicitando a esta Sala que "[...] desestime el recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia Núm. 901/2019 de 17 de noviembre, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, confirmándola en todos sus extremos, con condena en costas a la parte recurrente".

Por último, en escrito registrado el 15 de diciembre de 2022, la representación del Ayuntamiento de San Antonio de Benagéber presenta su oposición al recurso de casación, en el que responde a la cuestión casacional proponiendo como doctrina que "[...] una tarifa de abastecimiento de agua potable en alta como la examinada, que incluye una cuota fija en función del número de habitantes del municipio que figuran en el padrón municipal y otra variable en función del consumo, resulta compatible con los principios del uso de eficiente del agua, repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad", y suplica a la Sala "[...] acuerde su íntegra desestimación".

## Sexto.

Evacuados los trámites y de conformidad con lo previsto en el art. 92.6 de la LJCA, al considerar innecesaria la celebración de vista pública, se declararon concluidas las actuaciones, señalándose para votación y fallo del recurso el día 27 de junio de 2023, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero. Objeto del recurso de casación.

Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia núm. 901/2021, de 17 de noviembre, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, estimatoria del recurso de apelación núm. 263/2019 formulado por la Empresa Mixta Metropolitana, S.A. y por la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos contra la sentencia núm. 40/2019, de 11 de febrero, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valencia, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Alfafar contra el acuerdo de la Asamblea de la entidad metropolitana de servicios hidráulicos, de 8 de noviembre 2017, por el que se aprueba la tarifa de abastecimiento de agua potable en alta para el ejercicio 2018.

**Segundo. Antecedentes del litigio y argumentación de la sentencia recurrida.****A) Los antecedentes más relevantes del presente litigio son como sigue:**

1º. El 8 de noviembre de 2017, se adoptó el correspondiente acuerdo por la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos por el que se aprobó la tarifa de abastecimiento de agua potable en alta para el ejercicio de 2018, siendo publicado en el BOPV núm. 231, de 1 de diciembre de 2017. Dicho acuerdo contó con el voto en contra del ayuntamiento de Alfafar (Valencia).

2º. Contra dicho acuerdo el citado ayuntamiento interpuso recurso contencioso-administrativo núm. 23/2018 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valencia, siendo estimado por sentencia de 11 de febrero de 2019.

La juzgadora de instancia, de una parte, rechaza que el ayuntamiento demandante, como tampoco el acuerdo impugnado, se encuentren vinculados al previo acuerdo adoptado el 29 de octubre de 2014, mediante el que se aprobó la estructura tarifaria binómica desde entonces vigente, ya que las tarifas se aprueban con carácter anual; y, de otra, sobre la base de considerar que el ayuntamiento no es el destinatario del servicio prestado, sino los usuarios del agua potable, al asumir la Entidad Metropolitana parte de la gestión que correspondería a los municipios en el ejercicio de sus competencias, señala que nos encontramos ante dos principios en juego: el de contribución del consumidor a soportar los costes de suministro de agua potable en función del consumo y el de contribución a sufragar la mayor parte de dichos costes que se atribuyen al municipio de forma unitaria por habitante. Sobre esta base, concluye que carece de soporte legal la solución tarifaria aprobada en el acuerdo impugnado, según la cual se imputa la mayor parte del coste de suministro mediante cuota fija, al contravenir el principio de uso eficiente del agua, sin que por ello se vulnere el principio de solidaridad entre municipios, que ha de pasar por la vinculación al consumo y no a la población.

3º. Frente a dicha sentencia tanto la parte demandante como la entidad demandada, al igual que la empresa codemandada, formularon los respectivos recursos de apelación, que se tramitaron con el número 263/2019 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Comunidad Valenciana. El TSJ dicta sentencia el 17 de noviembre de 2021, por la que estimó el recurso planteado por la demandada y empresa codemandada y desestimó la adhesión a la apelación formulada por la representación del Ayuntamiento de Alfafar, ahora recurrente en casación.

**B) Argumentación de la sentencia recurrida.**

La sentencia recurrida, dictada por la Sala del TSJ de la Comunidad Valenciana considera, en primer lugar (FJ 3º, in fine), que yerra la sentencia de instancia en su pronunciamiento acerca del destinatario final del servicio, al ser un servicio de suministro de agua en alta, prestado al municipio, y no los consumidores particulares.

Y, en segundo lugar, después de indicar que la estructura tarifaria resulta inatacable a la vista del citado acuerdo de 29 de octubre de 2014, declara que la tarifa se ajusta al art. 111.bis TRLA. La ratio decidendi de la sentencia sobre este particular se contiene en el fundamento de derecho séptimo, con el siguiente tenor literal:

"[...] La promulgación de la Directiva Europea 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en este ámbito plantea la necesidad de proteger el medio hídrico y mejorar el estado de las aguas para asegurar un desarrollo sostenible. En esta línea de actuación, el artículo 9 de la Directiva considera la importancia de tener en cuenta el principio de recuperación de costes y que los precios sirvan como incentivo para mejorar la eficiencia en el uso del agua así de esta forma coadyuvar a la consecución de los objetivos ambientales que propugna. Hacer compatible el crecimiento y la prestación de servicios de agua a la población y las actividades económicas, con la conservación adecuada del medio hídrico, requiere que los precios sirvan para recuperar los costes que supone poner el recurso a disposición de los usuarios. Requiere también cada vez más que los precios reflejen la escasez y los costes de reponer y garantizar la calidad ambiental del medio hídrico. Junto a todo esto, además, los precios deben servir como incentivo para un uso eficiente y responsable del agua por parte de todos.

La tarifa aprobada responde al principio de recuperación de costes y justa distribución entre municipios integrados en la entidad metropolitana en la medida en que responde a una participación de todos los municipios integrantes de la EMSHI en los costes de infraestructuras y redes y gastos generales para la accesibilidad al agua en alta de la que todos (municipios grandes y más pequeños) participan, siendo el padrón municipal un criterio determinante en la misma (como señala la EMSHI en su escrito a mayor potencial mayor consumo). Procede estimar el recurso de apelación en este punto [...]" (FD 7º).

La citada sentencia constituye el objeto del presente recurso de casación.

**Tercero. La cuestión de interés casacional.**

Por auto de 20 de julio de 2022, la Sección de Admisión de esta Sala acuerda admitir el presente recurso para examinar la cuestión de interés casacional consistente en:

"2º) [...]

Esclarecer si resulta compatible con los principios del uso eficiente del agua, repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad, una tarifa de abastecimiento del agua potable como la examinada, que incluye una cuota fija, en función del número de habitantes del municipio que figuran en el Padrón municipal, y otra variable, en función del consumo, imputando la mayor proporción del coste a la cuota fija.

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación el artículo 111 Bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".

**Cuarto.** *La posición de las partes en el recurso de casación.*

**A)** Escrito de interposición.

El recurso de casación de la parte recurrente, Ayuntamiento de Alfafar sostiene que el acuerdo recurrido infringe el art. 111.bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA). En este sentido argumenta que "[...] la estructura tarifaria modificada para el ejercicio del 2018 no se ajustan a las exigencias legales establecidas en el art. 111.bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, por trasposición de la Directiva Marco Europea del Agua (DMA) con referencia 2000/60/CE, en donde se establece que las administraciones con competencias en materia de suministro de agua, deben establecer estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos, aplicando el conocido como "Principio de recuperación de costes" de manera que se incentive el uso eficiente del agua, contribuyendo a los objetivos medioambientales perseguidos por la normativa de referencia". Y añade que "[e]n el supuesto que nos ocupa, como ya se ha dicho, la tarifa aprobada viene en "premiar" el mayor consumo de agua, y se decide prescindir de este principio de eficiencia e imputar mediante cuota fija el coste por habitante cuando realmente debería vincularse al consumo" (págs. 15 y 18 del escrito de interposición).

Finalmente solicita el dictado de sentencia "[...] por la que se estime el presente recurso de casación en los términos interesados, y en consecuencia, case y anule la sentencia recurrida y estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Alfafar frente al Acuerdo de la Asamblea de la EMSHI de 8 de noviembre de 2017 en el sentido de anular y dejar sin efecto dicha Resolución, declarando vulnerados el art. 111.bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, por trasposición de la Directiva Marco Europea del Agua (DMA) con referencia 2000/60/CE, dado que dicho acuerdo no resulta compatible con los principios del uso eficiente del agua, repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad que incluye una cuota fija en función del número de habitantes del municipio que figuran en el Padrón de habitantes y otra variable, en función del consumo, imputando la mayor proporción del coste a la cuota fija, de modo que el cumplimiento de este principio (ex art. 111.bis de TRLA y Directiva Comunitaria), debería quedar vinculado al consumo y no a la población [...]".

**B)** Escritos de oposición.

Presentan escritos de oposición al recurso de casación la Entidad metropolitana de Servicios Hidráulicos, la Empresa Mixta Metropolitana S.A. y el Ayuntamiento de San Antonio de Benageber.

La representación procesal de la Empresa Mixta Metropolitana, S.A. insiste en su oposición al recurso de casación en que el acuerdo que se impugna no es sino consecuencia de un anterior acuerdo de 29 de octubre de 2014 en que ya se estableció la progresiva inclusión en la cuota fija calculada por habitante de todos los costes fijos y de las inversiones realizadas, desplazándolas de la cuota variable. En segundo lugar, que el acuerdo impugnado se refiere al suministro en el alta, es decir, a los respectivos ayuntamientos integrados en la Entidad, por lo que la aplicación del principio de recuperación de costes del agua incumbe a cada ayuntamiento, sin perjuicio de que la estructura binómica no solo fue aprobada en un acto firme a favor del que votó el Ayuntamiento recurrente, en el año 2014, sino que además implica un mayor coste en función del mayor consumo. Alega que "[...] la estructura de la tarifa de 2018, y demás cuestiones analizadas, no vulneran en absoluto el art. 111 bis del TRLA ni la Directiva Europea 2000/60/CE, ya que tanto uno como otra, en su art. 9, consideran la importancia de tener en cuenta el principio de recuperación de costes y que los precios sirvan como incentivo para mejorar la eficiencia en el uso del agua, añadiendo que hacer compatible el crecimiento y la prestación de servicios requiere que los precios sirvan para recuperar los costes que supone poner el recurso a disposición de los usuarios [...]".

Por su parte, la entidad metropolitana de servicios hidráulicos formula oposición al recurso de casación, en el que señala que, "[...] dado que la norma no se encuentra prevista para la relación existente entre quien se encarga de la captación, alumbramiento y embalse de los recursos hídricos y su gestión y almacenamiento en depósitos reguladores de cabecera de los distintos núcleos de población (agua en alta) con la Administración Pública suministradora (en nuestro caso el Ayuntamiento de Alfafar), para que ésta pueda suministrar agua al usuario final (agua en baja), lo que en su caso procederá declararse como criterio de unificación doctrinal es que el artículo 111 bis del TRLA no fija los principios de la regulación de tarifa para agua en alta, cual es la impugnada, sino los principios que han de respetarse para la repercusión de los costes del suministro de agua potable al usuario final por parte de la Administración Pública suministradora del agua en baja [...]". En cuanto a la cuestión casacional aquí planteada, afirma que "[...] la tarifa aprobada resulta respetuosa con la Directiva comunitaria 2000/60/CE y los principios de repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad".

Por último la representación del Ayuntamiento de San Antonio de Benagéber presenta su oposición al recurso de casación, en el que responde a la cuestión casacional proponiendo como doctrina que "[...] una tarifa de abastecimiento de agua potable en alta como la examinada, que incluye una cuota fija en función del número de habitantes del municipio que figuran en el padrón municipal y otra variable en función del consumo, resulta compatible con los principios del uso de eficiente del agua, repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad [...]".

### **Quinto. El juicio de la Sala.**

Para la debida comprensión del litigio es preciso resaltar que el acuerdo tarifario que se impugna se adopta por la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI), entidad de las previstas en el art. 43.1 de la Ley 7/1985, de bases de régimen local (LBRL), que fue creada por la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valencia, en la que se integran diversos municipios, entre los que se encuentra el del Alfafar aquí recurrente, a los que la EMSHI proporciona suministro de agua en alta. Señala la DA 1.2 de la citada Ley autonómica 2/2001 que es competencia de la EMSHI el servicio del agua en alta, la producción y suministro hasta el punto de distribución municipal. Por tanto, los destinatarios del suministro en alta son los ayuntamientos integrados en la EMSHI que, a su vez, prestan el servicio de suministro de agua en baja a los usuarios. En el ciclo integral urbano del agua se distinguen, junto al saneamiento, la depuración y la regeneración, dos actividades perfectamente diferenciadas: el abastecimiento de agua en alta o aducción, que incluye la captación, el alumbramiento y el embalse de los recursos hídricos, el tratamiento de la potabilización, el transporte por arterias y el almacenamiento en depósitos reguladores de cabecera de los núcleos de población, y el abastecimiento de agua en baja, integrado por la distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro de agua potable hasta las instalaciones propias para el consumo por parte de los usuarios.

El esquema tarifario correspondiente al ejercicio 2018, aprobado en el acuerdo impugnado, sigue la estructura tarifaria aprobada en el acuerdo de 29 de octubre de 2014, de la Entidad Municipal de Servicios Hidráulicos (EMSH), aplicando las cantidades aprobadas para el ejercicio 2018, que son las siguientes:

- cuota fija EMSHI 0,962065 euros/habitante/mes
- cuota variable EMSHI 0,167231 euros/metro cúbico
- canon CHJ y otra obligaciones 0,016276 euros/metro cúbico

La cuota fija comprende los gatos generales, inversiones y amortización del plan de choque calculados aplicando el cociente del padrón de población por 12 meses.

La cuota variable comprende la encomienda de gestión de plantas y el transporte y regulación aplicando el cociente del volumen de venta de agua en alta. El acuerdo aprueba una cuota fija EMSHI de 0,0962065 euros/habitantes/mes.

El acuerdo tarifario que se impugna, adoptado el 8 de noviembre de 2017, sobre aprobación de tarifas de suministro de agua en alta, trae causa del acuerdo de la Asamblea EMSHI de 29 de octubre de 2014, respecto del que, como destaca la sentencia recurrida, la Corporación recurrente votó a favor, y en el que se aprobó la estructura binomia de la tarifa, y también se estableció que, para no gravar de forma abrupta en el primer ejercicio de aplicación de dicha estructura, la incorporación de costes a la cuota fija se haría de manera gradual en los tres siguientes ejercicios (2015, 2016 y 2017).

Dice así el acuerdo:

"[...] 2. propuesta de tarifa binomia.

Se propone una tarifa binomia compuesta por un componente fijo que incluye los costes fijos de aprovisionamiento de agua en alta y está integrado por los "gastos generales EMSHI y las Inversiones, que se imputará a los distintos municipios en función de la población. Y un componente variable, integrado por los costes variables, que se determinarán en función del consumo de agua en alta. La aplicación de esta propuesta de tarifa

se escalona en tres periodos, considerando en el ejercicio 2015 como costes fijos en la tarifa binomial los Gastos Generales EMSHI, siendo el resto de conceptos los componentes de la cuota variable; en el ejercicio 2016 se considerarán como costes fijos los Gastos generales EMSHI y el 50% de las Inversiones, el resto de conceptos componen la cuota variable, y en el ejercicio 2017 se consideran como costes fijos los Gastos Generales EMSHI y el 100% de las Inversiones, el resto de conceptos componen la cuota variable [...]".

La recurrente en casación, Ayuntamiento de Alfafar, sostiene que el acuerdo recurrido infringe el art. 111.bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA), relativo a los principios generales del régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico, que dispone que:

"1. Las Administraciones públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costes y teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo, establecerán los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales.

2. La aplicación del principio de recuperación de los mencionados costes deberá hacerse de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos.

Asimismo, la aplicación del mencionado principio deberá realizarse con una contribución adecuada de los diversos usos, de acuerdo con el principio del que contamina paga, y considerando al menos los usos de abastecimiento, agricultura e industria. Todo ello con aplicación de criterios de transparencia.

A tal fin la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos.

3. Para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas siempre y cuando ello no comprometa los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos. [...]".

Para la adecuada comprensión de este precepto, hay que situarlo en el marco de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, que entró en vigor el 22 de diciembre del 2000 y fue traspuesta al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que incluye, en su artículo 129, la modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por la que se incorpora al derecho español la Directiva 2000/60/CE, estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. La Directiva Marco del Agua señala en su artículo 9 que los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga. El objetivo es, por un lado, que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para el uso eficiente de los recursos hídricos por parte de los usuarios, y por otro, que los análisis económicos aporten elementos de apoyo a la toma de decisiones, con el fin de alcanzar los objetivos medioambientales.

Sobre la interpretación y alcance del principio de recuperación de costes que proclama la DMA, es relevante el examen de la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2016 (asunto C- 686/15), en la que se declara que la Directiva 2000/60/CE no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que dispone que el precio de los servicios por el agua facturado al consumidor incluya no sólo una parte variable calculada en función del volumen de agua realmente consumido por el interesado, sino también una parte fija que no está ligada a ese volumen.

En los considerandos 19 a 27 de la STJUE de 7 de diciembre de 2016 se explica que:

"[...] 21. Los medios que permitan alcanzar el objetivo perseguido de velar por que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen los recursos hídricos de manera eficiente se dejan, así, a la apreciación de los Estados miembros. En este marco, no puede negarse que la fijación del precio de los servicios del agua en función del volumen de agua realmente consumido constituye uno de los medios que pueden incitar a los usuarios a utilizar los recursos de manera eficiente.

22. No obstante, para cumplir la obligación de recuperar los costes de los servicios relacionados con el uso del agua, impuesta por el Derecho de la Unión, los Estados miembros disponen de la facultad de adoptar otras políticas de precios del agua que permitan, en particular, recuperar las cargas que soportan los servicios de

distribución de agua para poner ésta a disposición de los usuarios, en cantidades suficientes y de calidad adecuada, con independencia del consumo real que hagan de ella.

23. En efecto, en la medida en que respeten la obligación de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, tal como se ha recordado en el apartado 20 de la presente sentencia, los Estados miembros pueden elegir entre diferentes formas de tarificar las mejor adaptadas a su propia situación en el marco de la facultad de apreciación que les deja la Directiva 2000/60, ya que esta última no les impone ningún modo preciso de tarificación.

24. A este respecto, ni del artículo 9 de la Directiva 2000/60 ni de ninguna otra de sus disposiciones resulta que el legislador de la Unión haya querido oponerse a que los Estados miembros adopten una política de precios del agua que se base en un precio del agua exigido a los usuarios que incluya una parte variable ligada al volumen del agua realmente consumido y una parte fija que no esté ligada a éste.

25. Por otro lado, del examen de las diferentes legislaciones nacionales resulta que, como señala la Comisión, que se refiere a este respecto a su Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 26 de julio de 2000, titulada "Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos [COM(2000) 477 final]", y al informe técnico de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA 16/2013) titulado "Assessment of cost recovery through water pricing", es una práctica corriente en los Estados miembros que el precio de los servicios relacionados con el agua se componga de una parte fija y de una parte variable.

26. Sobre este particular, de las disposiciones pertinentes de la normativa nacional en cuestión en el litigio principal resulta que esta última tiene en cuenta el principio de recuperación íntegra de los costes ligados a la disponibilidad y a la protección del agua, así como a la construcción, a la gestión y al mantenimiento de sistemas de aprovisionamiento de agua. Dichas disposiciones prevén, en particular, que la parte fija del precio de los servicios relacionados con el uso del agua cubra específicamente los costes de mantenimiento de la red municipal de aprovisionamiento de agua, así como del análisis y del mantenimiento de la salubridad del agua potable.

27. Teniendo en cuenta lo anterior, procede responder a las cuestiones planteadas que la Directiva 2000/60 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que dispone que el precio de los servicios por el agua facturado al consumidor incluya no sólo una parte variable calculada en función del volumen de agua realmente consumido por el interesado, sino también una parte fija que no está ligada a ese volumen [...].

Por tanto, la consecución del objetivo de la recuperación de costes no es incompatible con que los Estados miembros adopten una política de precios del agua que se base en un precio del agua exigido a los usuarios que incluya una parte variable ligada al volumen del agua realmente consumido y una parte fija que no esté ligada a éste. El art. 111 bis.1 TRLA precisa que los destinatarios de la repercusión de los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua son los usuarios finales, y encomienda a las Administraciones competentes establecer los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales. Para el Ayuntamiento recurrente, la cuota fija de la tarifa es incompatible con el principio de recuperación de costes porque se asocia a un criterio, el de población medida por el padrón oficial de habitantes del municipio que no contempla en modo alguno el consumo. Este análisis es parcial, porque la cuota fija se complementa con una cuota variable que sí se aplica en función del consumo, de manera que el conjunto de ambas cuotas son compatibles, en esta fase de suministro en alta, con los principios de uso eficiente del agua, repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad. Esta conclusión se apoya, además, en un dato aún más relevante, si cabe, que el anterior, y es que la tarifa aquí considerada se aplica al suministro de agua en alta, es decir, a los Ayuntamientos integrantes en la entidad metropolitana, no a los usuarios finales, a los que se refiere el art. 111 bis.1 TRLA. Es competencia y responsabilidad de los diferentes Ayuntamientos aprobar las tarifas de suministro en baja, que sí están dirigidas a establecer la contraprestación que deben satisfacer los usuarios finales del servicio de suministro de agua, en las que debe reflejarse con la intensidad necesaria el principio de recuperación de costes, sin olvidar que también en esta fase es conforme a la DMA que el precio de los servicios por el agua facturado al consumidor incluya no sólo una parte variable calculada en función del volumen de agua realmente consumido por el interesado, sino también una parte fija que no está ligada a ese volumen introducir una cuota fija y una cuota, conforme declara la STJUE de 7 de diciembre de 2016 (asunto C-686/15).

Por otra parte, el propio ayuntamiento recurrente admite que la estructura tarifaria aprobada proviene del acuerdo adoptado el 28 de octubre de 2014, que estableció la progresiva integración en la cuota fija de los costes fijos y las nuevas inversiones, en la forma que ha venido realizando en los años posteriores. Sobre la correspondencia de la tarifa aprobada con los costes que han de integrar esa cuota fija, nada se ha alegado ni probado por la recurrente.

En definitiva, la tarifa aprobada introduce, entre otros elementos, el de cuota fija por habitante, para sufragar los gastos fijos y las inversiones, que en absoluto es contraria ni al art. 111 bis del TRLA, ni a la jurisprudencia del TJUE respecto a la Directiva 2000/60. En un análisis general, es compatible con aquellas normas la inclusión de una cuota o parte fija, junto a una cuota variable en el servicio de suministro en alta, que no se dirige a los usuarios finales del suministro de agua, sino a los Ayuntamientos integrados en la entidad metropolitana, de manera que corresponde a cada Ayuntamiento, también al recurrente, aplicar en las estructuras de tarifas de suministro de agua en baja, este sí dirigido a los usuarios finales, los mecanismos necesarios para dar cumplimiento al principio de recuperación de costes, mediante la fijación de tarifas por tramos progresivos que desincentiven el uso excesivo y suntuario del agua.

**Sexto.** *La doctrina jurisprudencial.*

Como conclusión de todo lo expuesto, establecemos como doctrina jurisprudencial que en un caso como el que es objeto de enjuiciamiento la estructura tarifaria del suministro en alta a los ayuntamientos integrados en un entidad metropolitana, es compatible con los principios del uso eficiente del agua, repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad, una tarifa de abastecimiento del agua potable como la examinada, que incluye una cuota fija, en función del número de habitantes del municipio que figuran en el Padrón municipal, y otra variable, en función del consumo, imputando la mayor proporción del coste a la cuota fija.

En consecuencia, la sentencia recurrida aplica correctamente el art. 111.bis TRLA interpretado en los términos que hemos fijado en la doctrina jurisprudencial establecida.

**Séptimo.** *Las costas.*

Respecto a las costas del recurso de casación, no apreciamos temeridad ni mala fe en ninguna de las partes, por lo que cada parte habrá de soportar las causadas a su instancia, y las comunes por mitad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 LJCA. En cuanto a las de la instancia, se mantiene el pronunciamiento contenido al respecto en la sentencia recurrida.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento jurídico sexto:

1. No haber lugar al recurso de casación núm. 413/2022, interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Alfafar contra la sentencia núm. 901/2021, de 17 de noviembre, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, estimatoria del recurso de apelación núm. 263/2019.

2. Hacer el pronunciamiento sobre las costas, en los términos previstos en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.